



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 343/2020
Autos n.: 952.110
Natureza: Edital de Licitação
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Ipatinga
Apensos: Denúncias n. 876.982, 879.741, 880.180, 924.230 e 944.588; Representações n. 879.743 e 942.089; Editais de Licitação n. 898.406 e 924.103
Entrada MPC: 05/11/2019

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de edital de licitação, pregão presencial n. 047/2015, deflagrado pelo Município de Ipatinga, cujo objeto é a “contratação de serviço de manutenção dos ativos de iluminação pública municipal, registrados no ativo imobilizado das concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia, de que trata o art. 218 da resolução da ANEEL n. 414/2010, compreendendo a execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de iluminação pública, englobando o perímetro urbano, zona rural e bairros mais afastados (antes conhecidos como distritos), com fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra”. (fls. 01/79)

2. O referido instrumento convocatório foi encaminhado ao Tribunal de Contas em atendimento à decisão proferida no apenso edital de licitação n. 942.123, processo extinto por perda de objeto em razão da anulação do certame.

3. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação realizou o exame de fls. 84/86, assim concluído:

Após análise do edital do Pregão Presencial n.º 047/2015 – SESUMA – Município de Ipatinga-MG, levando-se em conta inclusive o Processo Licitatório de Concorrência Pública n.º 04/2014 deflagrado pelo Município de Ipatinga com objeto similar e revogado por ato da Administração, esta Unidade Técnica entende que as falhas ocorridas anteriormente relativas aos subitens 2.1 e 2.2 supra não ocorreram no edital em apreço – Pregão Presencial 047/2015.

No entanto, para sanar eventual incongruência no que tange a eventual sobrepreço na contratação, entende-se que os autos possam ser encaminhados à CFOSEP para análise quanto aos apontamentos relativos aos subitens 2.3 e 2.4 em que foram constatadas irregularidades na análise por ela compreendida nos autos 924.123 em apenso, caso assim entenda o Relator.

4. Seguiu-se a manifestação da Diretoria de Engenharia, Perícia e Assuntos Especiais às fls. 89/99, cuja conclusão foi:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

A análise da documentação acostada aos autos e do resultado da licitação mediante acesso ao site da Prefeitura Municipal de Ipatinga, permitiu inferir que apesar das inúmeras irregularidades verificadas, a entidade logrou êxito na licitação para contratação de empresa para execução dos serviços de manutenção da iluminação pública, obtendo-se o valor de R\$4,00 por ponto de eficiência e um valor global de R\$1.161.360,00.

Todavia, verificou-se que a planilha estimada pela Prefeitura Municipal continha um sobrepreço de 83,27%, considerando a referência desta Corte de Contas. Em relação ao resultado obtido a planilha estimada pela Prefeitura Municipal demonstrou um sobrepreço de 159,00%.

Por todo o exposto, considerando as irregularidades verificadas no presente edital de licitação, entende-se que este Tribunal poderia determinar à Prefeitura Municipal de Ipatinga que identifique o autor da planilha estimada no certame, indicando o nome, o CPF e o CREA e, ainda, que seja encaminhado cópia da Anotação de Responsabilidade Técnica da referida planilha, registrada junto ao CREA-MG.

5. Em atendimento à determinação do Conselheiro Relator às fls. 101, os responsáveis encaminharam a documentação de fls. 107/570.

6. A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, então, efetuou o exame de fls. 572/578, assim concluído:

Após examinado a documentação encaminhada, essa Unidade Técnica, em cumprimento ao despacho de fl. 101, verificou que a documentação acostada aos autos não trouxe elementos capazes de modificar o entendimento anteriormente lavrado no relatório de fls. 89/99 dos autos, bem como trouxe embasamentos para acrescentarmos mais dois itens às irregularidades, quais sejam: ausência de planilha de custos unitários e ausência de projeto básico.

Diante das análises acima, podemos apontar, mediante documentação anexa os seguintes responsáveis:

- 1- Elisabeth Campos Miranda – RT – CREA n, 115355 – Diretora do Departamento de Energia e Saneamento
- 2- Samuel José Gomes – Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Meio Ambiente
- 3- Cecília Ferramenta – Prefeita à época.

Tendo em vista que o contrato se encontra em execução, opina essa Unidade Técnica pela aplicação das sanções previstas no RITCEMG pelas irregularidades apontadas, bem como requer seja deferida inspeção junto ao Município de Ipatinga para a verificação *in loco* do cumprimento regular do objeto em tela.

7. Apresentada a documentação de fls. 587/607, o Conselheiro Relator determinou, às fls. 585, a citação da Sra. Cecília Ferramenta, prefeita municipal à época dos fatos, do Sr. Samuel José Gomes, secretário municipal de serviços urbanos e meio ambiente, da Sra. Elisabeth Campos Miranda, diretora do Departamento de Energia e Saneamento, bem como da Sra. Karine Coelho



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Barroso, pregoeira, para apresentarem defesa em face dos apontamentos da unidade técnica.

8. Considerando que estava vigente o contrato decorrente do certame examinado, determinou o Conselheiro Relator, ainda, a citação dos Srs. Sebastião de Barros Quintão e Gilmar Luciano Alves, respectivamente, atuais prefeito e secretário municipal de serviços urbanos e meio ambiente do Município de Ipatinga, para que tomassem ciência dos fatos examinados nos autos e, querendo, apresentassem manifestação e/ou documentos que entendessem pertinentes sobre os apontamentos lançados nos relatórios da unidade técnica.

9. Após regular citação, vieram aos autos as defesas acostadas às fls. 623/627, 628/632, 633/669, 670/675, 676/685 e 686/690.

10. A 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia efetuou o reexame de fls. 691/701, cuja conclusão foi:

89. Em face da fundamentação apresentada, esta Unidade Técnica concluiu **pela manutenção parcial das irregularidades** (especificadas abaixo) identificadas no Edital de Licitação e no Termo de Referência – Pregão Presencial nº 047/2015 e apontadas nos relatórios técnicos às fls. 89/99 e 572/578, quais sejam:

- a) Restrição à participação pela obrigatoriedade de realização de visita técnica. (item 7 do Edital)
- b) Restrição à participação por exigência indevida de certificados. (itens 10.4.1.c e 10.4.1.d do Edital e itens 4.1.1.3 e 4.1.1.4 do Termo de Referência)
- c) Possibilidade de se anexar documentos exigidos para credenciamento à proposta de preços. (item 9.1.12 do Edital)
- d) Sobrepreço identificado na análise da planilha de licitação e ausência da planilha de custos unitários. (Termo de Referência)
- e) Ausência de detalhamento de BDI. (Termo de Referência)

90. Concluiu, ainda:

1. Pela revisão de seu entendimento, considerando **não existir irregularidades nos apontamentos**: “da restrição à participação pela obrigatoriedade de elaboração e apresentação das planilhas de preços em excel; e “do descumprimento da Instrução Normativa n. 06/2013 do TCE – MG.”
2. Que os autos deste processo **não evidenciaram a responsabilidade** das Sras. Maria Cecília Ferreira Delfino, Karine Miranda e nem dos Srs. Sebastião de Barros Quintão e Gilmar Luciano Alves quanto às irregularidades apontadas no parágrafo 89 deste relatório.
3. **Manter a responsabilização**, exarada à fl. 578, do Srs. Samuel José Gomes quanto às todas as irregularidades ratificadas no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

parágrafo 89 deste relatório, tendo em vista que elas foram identificadas no Edital e Termo de Referência, ambos por ele subscritos.

4. **Manter a responsabilização da Sra. Elisabeth Campos Miranda apenas quanto às irregularidades elencadas nas alíneas “b”, “d” e “e” do parágrafo 89 deste relatório**, já que elas foram identificadas no Termo de Referência do Pregão nº 047/2015, por ela subscrito.

91. Por fim, tendo em vista as irregularidades constatadas, esta Unidade Técnica recomenda:

1. Aplicação das sanções aos responsáveis nos termos dos art. 315, 317 e 318 do Regimento Interno desta Corte de Contas; e
2. Citação do atual Prefeito de Ipatinga para que tome conhecimento das irregularidades constatadas por esta Unidade Técnica e adote as medidas necessárias afim de evitar que o Município de Ipatinga, em licitações futuras, volte a incorrer nas mesmas irregularidades.

11. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para parecer.

12. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

13. O Ministério Público de Contas, após apreciar as razões defensivas apresentadas, ratifica o reexame da unidade técnica às fls. 691/701 para também concluir pela irregularidade do processo licitatório ora analisado em razão das seguintes irregularidades:

- a) Obrigatoriedade de realização de visita técnica (item 7 do edital);
- b) Exigência indevida de certificados (itens 10.4.1.c e 10.4.1.d do edital e itens 4.1.1.3 e 4.1.1.4 do termo de referência);
- c) Possibilidade de se anexar documentos exigidos para credenciamento à proposta de preços (item 9.1.12 do Edital);
- d) Sobrepreço identificado na análise da planilha de licitação e ausência da planilha de custos unitários (termo de referência);
- e) Ausência de detalhamento de BDI (termo de referência).

14. Quanto à responsabilidade dos agentes públicos, sabe-se que a Lei Federal n. 13.655/2018 incluiu disposições na Lei de Introdução às Normas Brasileiras do Direito Brasileiro (LINDB) e passou a dispor sobre a responsabilidade dos agentes públicos nos seguintes termos: “Art. 28: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

grosseiro”.

15. Diante do uso do conceito jurídico indeterminado pelo legislador (“erro grosseiro”), compete à doutrina aquilatar o significado e a extensão da expressão para adequada aferição da responsabilidade subjetiva do agente e às instâncias judicial e controladora aplicá-lo conforme as circunstâncias do caso concreto.

16. Em artigo intitulado “O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo”¹, Gustavo Binenbojm e André Cyrino defendem que o erro passível de responsabilização no direito brasileiro pressupõe a ocorrência de culpa. Segundo os autores:

A adoção da categoria de erro grosseiro nos parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Em outras palavras, o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado. E isso atende a objetivos concomitantes que o legislador pretendeu harmonizar ao fazer a sua escolha: de um lado, a repressão aos casos de negligência, imprudência e imperícia graves, e, de outro lado, a promoção da segurança jurídica e de uma certa abertura experimental a solução inovadoras pelo agente público.

17. Portanto, o “erro grosseiro” pode ser entendido como um balizador da culpa, se qualificando como um erro inescusável. Trazendo para a realidade do direito público, pode ser entendido como um erro inescusável a conduta do agente público que, por exemplo, vai de encontro às normas do ordenamento jurídico ou aos entendimentos jurisprudenciais dominantes e consolidados dos órgãos de controle.

18. A necessidade de seguir a interpretação dada pelos órgãos de controle se revela ainda mais imperiosa **nas licitações e contratações públicas, que são uma seara sensível no direito administrativo por envolvem dispêndio de altas somas de recursos públicos**, sendo utilizadas, não raras vezes, para práticas de favorecimentos, desvios e corrupção, como é de conhecimento geral e notório da sociedade brasileira.

19. Por isso se revela tão importante que o edital de licitação não contenha cláusulas que restrinjam a competitividade ou direcionem o certame para uma empresa previamente escolhida de forma velada, sob pena de o agente público ser responsabilizado pela prática de “erro grosseiro” na condução da coisa pública.

20. Relativamente à expressão “erro grosseiro”, o Tribunal de Contas da União

¹ Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018), p. 203-224, Nov. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

tem adotado a seguinte definição (Acórdão 2.391/2018)²[2], *in verbis*:

(...) Segundo art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “*que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio*”. Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

21. Tomado como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. **Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.**

22. Posteriormente, o Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou os novos artigos da LINDB, dispôs no art. 12, § 1º, que “*considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia*”.

23. Neste sentido, **entende o Ministério Público de Contas que as irregularidades acima elencadas nas alíneas “a” e “c” do parágrafo 13 não constituem patente descumprimento de norma expressa e/ou não se revestem de gravidade suficiente para fundamentar a aplicação de multa aos responsáveis** por não ocasionarem restrição à ampla competitividade do certame, nem prejuízo à formulação, compreensão e julgamento das propostas. Assim, esse órgão ministerial entende que devem ser objeto de **recomendação** à atual administração municipal para que promova as devidas correções nos editais e aprimoramento dos procedimentos licitatórios futuros.

24. **As demais irregularidades elencadas nas alíneas “b”, “d” e “e” do parágrafo 13, por sua vez, constituem graves infrações à legislação que rege as licitações e contratações públicas, restringem indevidamente a competitividade no certame, trazem prejuízo à formulação, compreensão e julgamento das propostas e/ou expõem a administração a contratação danosa ao erário, seja por negligência e/ou imperícia, razão pela qual podem ser caracterizadas como “erro grosseiro” a que alude o art. 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).**

² TCU, Acórdão 2391/2018 – Plenário, Tomada de Contas Especial, Relator Benjamin Zymler, sessão de julgamento 17/10/2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

25. E a responsabilidade por tais irregularidades deve ser imputada ao Sr. Samuel José Gomes, subscritor do edital e do termo de referência, bem como à Sra. Elisabeth Campos Miranda, subscritora do termo de referência.

26. Deve ser salientado que a unidade técnica, às fls. 96/97, constatou que o valor estimado de R\$ 10,36 por ponto de iluminação pública apresentado no item 10 do termo de referência (fls. 125v./126) continha sobrepreço de 83,27% em relação valor médio praticado nos demais municípios, a saber: R\$ 5,80 por ponto de iluminação pública.

27. Ou seja, a administração municipal foi exposta a expressivo dano ao erário, o qual só não se consumou em razão da empresa SELT Engenharia Ltda., vencedora do certame, ter apresentado proposta de R\$ 4,00 por ponto de iluminação pública ao final da fase de lances (fls. 524).

CONCLUSÃO

28. Diante de todo o exposto, **OPINA o Ministério Público de Contas:**

a) pela irregularidade do pregão presencial n. 047/2015, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ipatinga, em razão dos seguintes vícios:

a.1) obrigatoriedade de realização de visita técnica (item 7 do Edital);

a.2) exigência indevida de certificados (itens 10.4.1.c e 10.4.1.d do Edital e itens 4.1.1.3 e 4.1.1.4 do Termo de Referência);

a.3) possibilidade de se anexar documentos exigidos para credenciamento à proposta de preços (item 9.1.12 do Edital);

a.4) sobrepreço identificado na análise da planilha de licitação e ausência da planilha de custos unitários (Termo de Referência);

a.5) ausência de detalhamento de BDI (Termo de Referência).

b) pela aplicação de multa, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, ao Sr. Samuel José Gomes, subscritor do edital e do termo de referência, bem como à Sra. Elisabeth Campos Miranda, subscritora do termo de referência, em face das irregularidades acima descritas nas alíneas “a.2”, “a.4” e “a.5”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

c) pela intimação do atual prefeito municipal de Ipatinga para que tome ciência das irregularidades constatadas no certame ora examinado e adote as medidas necessárias para promover as devidas correções nos editais e aprimoramento dos procedimentos licitatórios futuros.

29. É o parecer.

Belo Horizonte, 4 de maio de 2020.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas